

# خلق فرص العمل

## في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

إدوارد غاردنر



صندوق النقد الدولي

Creating Employment in the Middle East  
and North Africa (Arabic)

# خلق فرص العمل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

إدوارد غاردنر

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠٣

تصميم الغلاف: لويزا منجيفار-مكدونالد  
إنتاج: قسم خدمات الوسائط المتعددة بصندوق النقد الدولي

صورة الغلاف: شباب أفغان يطالعون إعلانات الوظائف في كابول  
© خاصة بوكالة فرانس برس/ديشاكاليان شودري

ورد مقال أكثر إيجازاً حول هذا الموضوع في عدد مارس ٢٠٠٣  
من مجلة التمويل والتنمية التي يصدرها صندوق النقد الدولي

ISBN 1-58906-240-X

للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي  
يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, N.W., Washington, D.C., 20431, U.S.A.  
هاتف: (202) 623-7430 فاكس: (202) 623-7201

بريد إلكتروني: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)  
إنترنت: <http://www.imf.org>



سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من بين السكان الأسرع نمواً على مستوى العالم. فقد ازداد عدد السكان بمعدل أربعة أضعاف تقريباً منذ عام ١٩٥٠، ومن المتوقع أن يتضاعف مرة أخرى خلال الخمسين سنة القادمة. غير أن عدد الوظائف المتوفرة لم يشهد نمواً سريعاً كسرعة نمو القوى العاملة في المنطقة. وعلى الرغم من أن نمو تشغيل العمالة كان قوياً نسبياً في السبعينات، فهو لم يفلح في مواكبة الضغوط السكانية في الثمانينات عندما انخفضت أسعار النفط وفقدت استراتيجيات النمو بقيادة الحكومات قوتها الدافعة. ومع بداية عقد التسعينات، سجلت معدلات البطالة في المنطقة معدلات مرتفعة نسبياً، وظلت تواصل ارتفاعها في معظم البلدان. وقد ارتفع معدل البطالة المتوسط في البلدان السبعة الكبرى غير النفطية أو ذات الاقتصادات متنوعة الأنشطة - وهي الجزائر ومصر وإيران والأردن والمغرب وباكستان وتونس (المشار إليها فيما بعد بمجموعة البلدان السبعة) - من ١٢,٧٪ في عام ١٩٩٠ إلى ١٥٪ في عام ٢٠٠٠ (أنظر الجدول ١). وفضلاً على ذلك، لا يزال قصور التوظيف (أي التوظيف الذي لا يستوعب كل طاقات العمالة أو لا يلبي الطلب على العمل) من الظواهر الشائعة.

وتعتبر هذه الصورة القاتمة لأوضاع التوظيف من أكثر المشكلات إلحاحاً وإخلالاً بالاستقرار في المنطقة، حيث إنها تزيد من التوترات الاجتماعية وتشجع على الهجرة وتجعل خلق فرص العمل من الأولويات القصوى. غير أن صانعي السياسات يواجهون بعض الأسئلة الصعبة في هذا الصدد. فهل يمكن أن يولد معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحالي مزيداً من فرص العمل، أم أن الأمر سيتطلب معدل نمو أعلى؟ وإذا كان ينبغي تحقيق معدل نمو أعلى، فما هو مقدار

## الجدول ١- معدلات البطالة، ١٩٩٠-٢٠٠٠

(% من القوى العاملة)

٢٠٠٠	١٩٩٠	
٢٩,٩	١٩,٨	الجزائر
٧,٩	٨,٦	مصر
١٥,٨	١١,٦	جمهورية إيران الإسلامية
١٣,٧	١٦,٨	الأردن
١٣,٧	١٢,١	المغرب
٧,٨	٣,١	باكستان
١٥,٩	١٦,٢	تونس
١٥,٠	١٢,٧	المتوسط

المصادر: السلطات الوطنية والبنك الدولي.  
١٩٩١.

الزيادة؟ وهل ستكون هناك حاجة لتغيير النمط السائد في خلق فرص العمل - حيث توظف معظم القوى العاملة في القطاع العام؟ ويمكن إلقاء بعض الضوء على هذه التساؤلات وغيرها بدراسة تجربة مجموعة البلدان السبعة (MENA7) في التسعينات. فهذه البلدان تمثل معا حوالي ٨٠٪ من إجمالي عدد السكان وحجم الإنتاج في المنطقة، باستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي المنتجة للنفط (البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة) والتي تواجه تحديات مختلفة فيما يتعلق بالاقتصاد والعمالة.

### نمو الوظائف

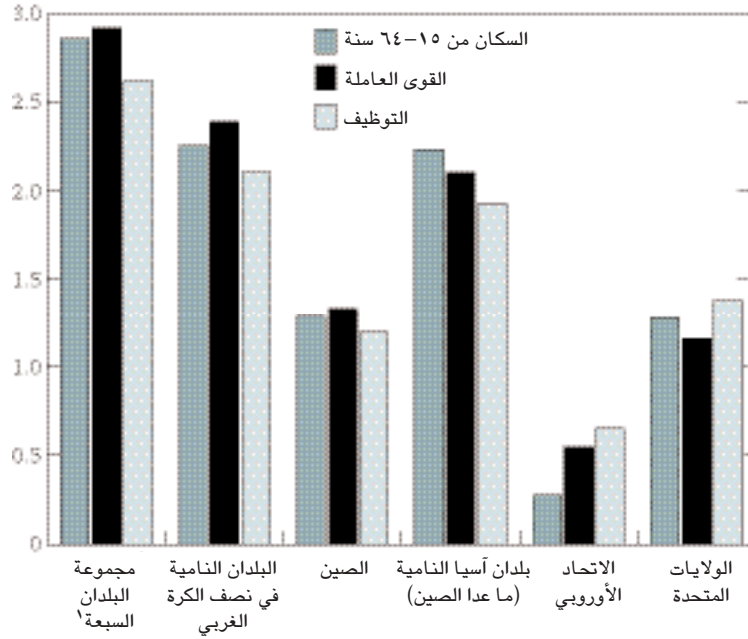
### لا يواكب

### النمو السكاني.

زادت الوظائف في مجموعة البلدان السبعة بمعدل يتجاوز ٢,٥٪ سنويا في التسعينات، وهو معدل سريع نسبيا مقارنة بغيرها من مناطق البلدان النامية. وقد تأثر نمو تشغيل العمالة في العديد من البلدان النامية في آسيا وأمريكا اللاتينية في التسعينات من جراء حالات الركود الاقتصادي وعمليات إعادة الهيكلة التي أسفرت عنها الأزمات المالية في الأسواق الصاعدة. أما بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا فقد تمكنت من تجاوز هذه الأزمات المالية بشكل معقول نتيجة لانعزالها النسبي عن أسواق رأس المال العالمية. ولكن حتى هذا النمو القوي في الوظائف لدى مجموعة البلدان السبعة لم يكن كافيا لمواكبة الزيادة في عدد السكان في سن العمل والتي ارتفعت بمعدل ٢,٨٪ سنويا في المتوسط خلال التسعينات (أنظر الشكل البياني ١). ونتيجة لذلك لم يتم إحراز أي تقدم حقيقي في معالجة الزيادات التي طرأت على معدل البطالة في الثمانينات، وعاودت معدلات البطالة المتوسطة ارتفاعها من جديد في التسعينات.

## الشكل البياني ١- التوظيف والقوى العاملة والسكان في سن العمل، (١٩٩١-٢٠٠١)

(متوسط النمو السنوي %)



المصادر: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

<sup>١</sup> الجزائر ومصر وجمهورية إيران الإسلامية والأردن والمغرب وباكستان وتونس.

**رغم تراجع النمو السكاني، سوف تظل الضغوط السكانية قوية على أسواق العمل.**

وتمشيا مع انخفاض معدلات النمو السكاني الذي بدأ في الثمانينات تقريبا، من المتوقع أن ينخفض معدل نمو السكان ممن هم في سن العمل خلال السنوات المقبلة، ولكن ذلك لن يتحقق إلا بالتدريج وعلى مدى الخمس عشرة سنة القادمة. ولا يزال من المتوقع أن يزيد عدد السكان البالغة أعمارهم ١٥ سنة فأكثر بمعدل يقل قليلا عن ٢,٥٪ سنويا في مجموعة البلدان السبعة. وسوف تظل هذه الضغوط السكانية تفرض عبئا ثقيلا على أسواق العمل في المنطقة.

**لا تزال معدلات المشاركة في سوق العمل مستقرة في المتوسط.**

ويتوقف تأثير الضغوط السكانية على سوق العمل على حجم مشاركة السكان ممن هم في سن العمل في النشاط الاقتصادي. وهناك تباين كبير عبر البلدان من حيث المشاركة في سوق

العمل – أي نسبة السكان في سن العمل الذين يعملون بالفعل أو يبحثون عن فرصة عمل – مما يرجع إلى مجموعة من العوامل المختلفة تتضمن ما يلي:

- طول فترة الدراسة الذي يؤدي في الغالب إلى خفض معدلات المشاركة بين للشباب؛
- مستوى التعليم الذي يؤدي في الغالب إلى رفع معدلات المشاركة؛
- توفر فرص العمل الذي يؤدي في الغالب إلى زيادة معدلات المشاركة (بينما يؤدي عدم توفر الوظائف إلى تخفيض هذه المعدلات)؛
- تغير موقف المجتمع، لاسيما تجاه عمل المرأة خارج البيت.

وعلى الرغم من التغيرات الملحوظة التي طرأت على هذه العوامل المختلفة، فقد ظل متوسط معدل المشاركة في سوق العمل ثابتا إلى حد ما في مجموعة البلدان السبعة خلال فترة التسعينات، بمتوسط بلغ حوالي ٥٠٪ (أنظر الجدول ٢). ويعني هذا أن القوى العاملة زادت بمعدل مقارب لنمو السكان في سن العمل. غير أن هذا الافتراض العام يحجب اختلافات مهمة بين البلدان وداخل البلد الواحد. فقد ارتفعت معدلات مشاركة الإناث في سوق العمل ارتفاعا ملحوظا خلال التسعينات في جميع بلدان المنطقة مع تطور المنظور الاجتماعي وإتاحة التعليم لعدد أكبر من الفتيات والسيدات. وتبلغ الزيادة في معدلات المشاركة ٦ نقاط مئوية في الجزائر، و٥ نقاط مئوية في الأردن، و٤ نقاط مئوية في مصر وباكستان وتونس، وحوالي نقطتين مئويتين في إيران والمغرب.

**ازدادت مشاركة المرأة  
في سوق العمل في  
منطقة الشرق الأوسط  
وشمال إفريقيا . . .**

وفي المقابل، انخفضت معدلات مشاركة الرجال في معظم البلدان السبعة. والمرجح أن أسباب هذا الانخفاض تختلف من بلد إلى آخر، ولكن نقص فرص العمل الجذابة ربما يكون عاملا مؤثرا. ومن ثم فقد تكون مشكلة البطالة أكثر حدة مما تشير إليه الفجوة الملاحظة بين نمو تشغيل العمالة ونمو القوى العاملة (حوالي ٢٥,٠٪ سنويا).

**. . . ولكن معدلات  
مشاركة الرجال  
تميل إلى الانخفاض.**

## الجدول ٢- معدلات المشاركة في سوق العمل، ١٩٩٠-٢٠٠٠

	معدل المشاركة في سوق العمل (%)		معدل المشاركة في سوق العمل (%)	
	١٩٩٩	١٩٩٠	٢٠٠٠	١٩٩٠
الجزائر	١٨,١	١٢,١	٤٧,٨	٤٣,٠
مصر	٢٣,١	١٩,٢	٤٨,٨	٤٨,٢
جمهورية إيران الإسلامية	١٣,٢	١١,٥	٤٧,٥	٥١,٦
الأردن	١٤,٥	٩,٦	٤٢,٨	٤٨,١
المغرب	٢٧,٦	٢٥,٩	٥٧,٦	٥٥,٦
باكستان	٢١,٧	١٧,٨	٥٢,٩	٥٢,٨
تونس	٢٤,٩	٢٠,٧	٥٢,٢	٥١,٤
متوسط	٢٠,٤	١٦,٧	٤٩,٩	٥٠,١

المصادر: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.  
١ الأردن: ١٩٩٣، والمغرب: ١٩٩٤.

وعلى المدى المتوسط، من المرجح أن يؤدي ارتفاع معدلات المشاركة إلى تفاقم الضغوط السكانية على سوق العمل. ومن المفترض أن تواصل معدلات مشاركة الإناث اتجاهها التصاعدي، وأن ينحسر عند نقطة معينة مع زيادة التعليم ذلك الاتجاه الهبوطي الذي اتسمت به معدلات مشاركة الذكور في الآونة الأخيرة. وحيثما يكون انخفاض معدلات المشاركة راجعا لنقص فرص العمل (لا سيما بالنسبة للذكور)، يصبح معدل المشاركة في سوق العمل أسرع مع زيادة احتمالات توفر الوظائف. وفي هذا السياق، يصبح تخفيض معدلات البطالة أكثر صعوبة.

وتشير المسوح التي أجريت على أسواق العمل إلى تركيز معدلات البطالة المرتفعة في فئة الباحثين عن عمل للمرة الأولى، لا سيما الذين توقفوا في التعليم عند المرحلة الثانوية. ويعني هذا أن البطالة ترجع في المقام الأول إلى عدم قدرة البلدان المعنية على خلق فرص العمل بالسرعة المطلوبة لاستيعاب الداخلين الجدد في سوق العمل وليس نتيجة لإعادة الهيكلة الاقتصادية. وقد يرجع ذلك أيضا إلى استعداد الشباب المتعلم لانتظار خلو وظائف في القطاعين الرسمي والعام وتسجيل أسمائهم كعاطلين إلى ذلك الحين، كما أنه قد يرجع إلى فشل النظام التعليمي في إكساب الطلاب المهارات المطلوبة لشغل وظائف في القطاع الخاص.



## اختلاف معدلات البطالة عبر البلدان يمكن أن يكون انعكاسا لاختلاف التغطية الإحصائية.

وبالرغم من محاولة جميع البلدان الالتزام بتعاريف موحدة للبطالة، فمن الممكن ظهور اختلافات في التغطية. وينبغي أن ينبهنا ذلك إلى ضرورة عدم الاكتفاء بمعدلات البطالة كمقياس للأداء الاقتصادي في البلدان المختلفة. فقد تكون هذه المعدلات مبالغاً فيها في بعض الحالات، كما هو مرجح في حالتي الجزائر وتونس، كما أن إحصاءات البطالة لا ترصد مشكلة قصور التوظيف التي قد تكون خطيرة، لا سيما في المناطق الريفية.

## التوظيف في القطاع العام لا يزال مصدرا رئيسيا لخلق الوظائف.

ولا يزال القطاع العام مصدرا مهما للتوظيف وخلق فرص العمل. ففي المتوسط، يمثل التوظيف في القطاع العام نحو ٢٠٪ من حجم التوظيف الكلي ونحو ثلث حجم التوظيف في الأعمال غير الزراعية في مجموعة البلدان السبعة (أنظر الجدول ٣)، بل وتزيد النسبة عن ذلك في كل من الجزائر ومصر وإيران والأردن. وتشير الأدلة إلى أن نسبة توظيف العمالة في القطاع العام ربما تكون قد ارتفعت في بعض البلدان خلال التسعينات مع توقف النمو في القطاع الخاص واضطرار الحكومات إلى القيام بدور صاحب العمل الذي يمثل الملاذ الأخير. وعلى ذلك، ورغم نجاح الحكومات الساعية لمعالجة أوضاع مالياتها العامة في احتواء أجور القطاع العام، فإن فاتورة الأجور في مجموعة البلدان السبعة استمرت في الارتفاع كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، حتى وصلت إلى ١١٪ من إجمالي الناتج المحلي - وهي من أعلى النسب في العالم.

وتنطوي هذه الاتجاهات الإقليمية على بعض الاختلافات المهمة بين مجموعة البلدان السبعة في التسعينات:

- سجل الأردن أسرع معدلات النمو في نسبة السكان ممن هم في سن العمل بين مجموعة البلدان السبعة (بمتوسط تجاوز ٤٪ سنويا في الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠٠). ولم تكف الزيادة الكبيرة في عدد الوظائف المتوفرة (٣,٧٥٪ سنويا) لمواكبة الزيادة في نسبة السكان في سن العمل. ورغم ذلك، فقد انخفض معدل البطالة انخفاضا ملحوظا على مدار ذلك العقد من ١٩,٧٪ في عام ١٩٩٣ إلى ١٣,٧٪ في عام ٢٠٠٠ نتيجة لهجرة العمالة الماهرة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، وانخفاض معدلات المشاركة في سوق العمل المحلية، لاسيما بالنسبة للرجال، وهو ما قد يرجع إلى انسحاب العمالة العاطلة من القوى العاملة بسبب عدم كفاية فرص العمل.

الجدول ٣- التوظيف في الحكومة والقطاع العام، ١٩٩٦-٢٠٠٠ (٪)

التوظيف في القطاع العام		التوظيف في الحكومة العامة		
٪ من التوظيف في الأعمال غير الزراعية	٪ من التوظيف الكلي	٪ من التوظيف في الأعمال غير الزراعية	٪ من التوظيف الكلي	
٣٩,٠	٣١,٣	٣٢,٠	٢٥,٧	الجزائر
٧٠,٣	٣٤,٩	٥٦,٦	٢٨,٢	مصر
٣٦,٦	٢٨,٤	...	...	جمهورية إيران الإسلامية
٤٢,١	٣٦,١	٣٩,٥	٣٣,٩	الأردن
٢٠,٧	٩,٥	١٨,٦	٨,٥	المغرب
١٧,١	٩,٦	١٥,٠	٨,٤	باكستان
٢٨,٢	٢١,٩	١٩,١	١٤,٩	تونس
٣٣,١	٢٠,٠	...	...	مجموعة البلدان السبعة

المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات العمالة في القطاع العام، ٢٠٠٢.

وتقدر نسبة العمالة "المحبطة" التي انسحبت من القوى العاملة بنحو ٤٪ من الحجم الكلي. ويبدو أن الوظائف منخفضة الإنتاجية كانت السبب الأهم في نمو فرص العمل، وهو ما يتبين من انخفاض إنتاجية العمالة (النتائج لكل فرد عامل) خلال التسعينات، وتسجيل حوالي ٦٪ من حجم القوى العاملة في قوائم العاطلين.

- عانت إيران من ثاني أعلى معدلات النمو على مستوى المجموعة في أعداد السكان ممن هم في سن العمل (٣,٥٪ سنويا في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٠). وعلى غرار الأردن، شهدت معدلات المشاركة هبوطا ملحوظا ولكنه لم يكن كافيا لتعويض انخفاض معدلات خلق فرص العمل (٢,٢٥٪ سنويا)، مما تسبب في ارتفاع معدل البطالة. وعلى عكس الأردن، سجل نمو إنتاجية العمالة ارتفاعا كبيرا في إيران خلال التسعينات، وهو ما يمكن إرجاعه بدرجة ما إلى تكثيف استخدام الطاقة الإنتاجية الموجودة التي كان معظمها يستخدم استخداما قاصرا، وليس إلى التقدم التكنولوجي.
- شهدت مصر وتونس بعض الانخفاض الطفيف في معدلات البطالة كما شهدت اتجاهات سكانية مماثلة في فترة التسعينات. فقد ازداد عدد السكان في سن العمل بمعدلات تراوحت بين ٢,٥٪ و ٣٪ سنويا، وارتفعت

معدلات المشاركة في سوق العمل، وازداد التوظيف بمعدل أسرع بقليل من نمو القوى العاملة. وكان أهم اختلاف بين البلدين هو نمو إنتاجية العمالة الذي صاحب نمو الوظائف، حيث ازداد الناتج لكل فرد عامل في التسعينات بمتوسط ٢٪ سنويا في تونس و ١٪ في مصر. ويمكن أن يُعزى هذا الفرق بصفة جزئية إلى الدور المهيمن للقطاعين الزراعي والحكومي في مصر، وهما القطاعان اللذان يميل نمو الإنتاجية فيهما إلى الانخفاض.

- شهدت الجزائر أكبر زيادة في معدلات البطالة المقيسة على مدار التسعينات. فمعدل نمو الوظائف (٢,٧٥٪ سنويا) لم يكن كافيا لمواكبة نمو السكان ممن هم في سن العمل، ولكن السبب الأهم وراء ارتفاع معدل البطالة هو الزيادة الملحوظة التي سجلتها معدلات المشاركة في سوق العمل، لا سيما بالنسبة للإناث، وإن انطبق ذلك على الذكور أيضا. وربما تكون البرامج الداعمة للتوظيف والتي بدأ تنفيذها في التسعينات قد أسهمت في تشجيع عدد أكبر من السكان على الانضمام للقوى العاملة مع تسجيل أنفسهم في قوائم العاطلين. وقد يفسر هذا العامل جزءا من الزيادة في معدل البطالة المشاهد والذي بلغ ٢٧٪ في عام ٢٠٠١ فكان أعلى المعدلات على مستوى المجموعة. ورغم ذلك، فمن المرجح أن تكون معدلات البطالة في الجزائر مبالغاً فيها نظرا لصعوبة الرصد الكامل لحجم التوظيف في القطاع غير الرسمي.

- وفي المغرب، تؤدي فجوات التغطية، خاصة بالنسبة للقطاع الريفي في أوائل التسعينات، إلى إضفاء بعض الصعوبة على تحليل تطورات سوق العمل. وقد ازداد عدد السكان في سن العمل بنسبة ٢,٥٪، كما حدث بعض الارتفاع التدريجي في معدلات المشاركة خلال التسعينات، وازدادت معدلات البطالة زيادة طفيفة مدفوعة في الأساس بالارتفاع المستمر في معدلات البطالة في المناطق الحضرية. وكان نمو إنتاجية العمالة منخفضا بوجه عام في كل من القطاعين الزراعي وغير الزراعي. ويبلغ معدل البطالة في الوقت الحالي ١٣٪ ولكنه يصل إلى ٢٠٪ في المناطق الحضرية. أما في المناطق الريفية، فمعدل البطالة منخفض ولكن المرجح أن قصور التوظيف ظاهرة شائعة. وقد انخفضت البطالة قليلا في السنوات الأخيرة، إلا أن هذا الانخفاض يعكس في الأساس انخفاض معدلات المشاركة في سوق العمل.

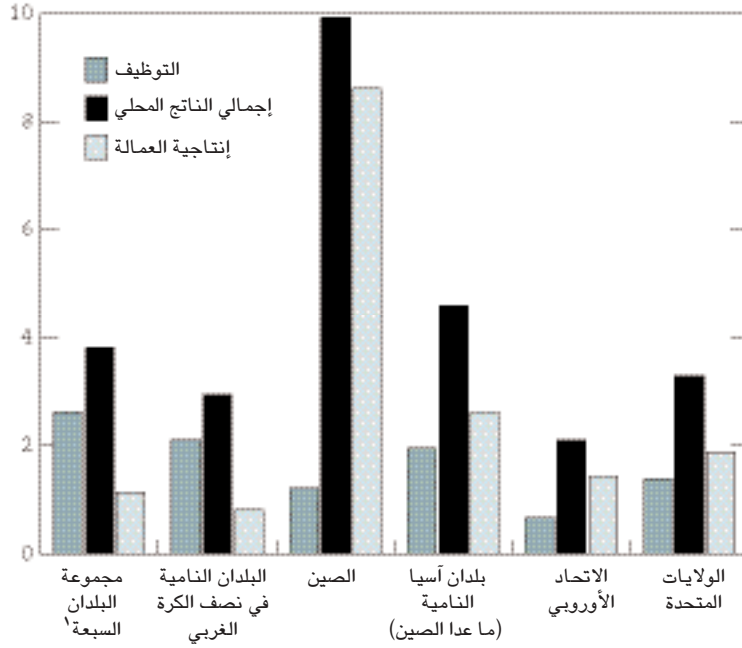
- وفي باكستان، بلغ معدل نمو التوظيف ٢٪ سنويا في المتوسط - في مقابل نمو القوى العاملة بمعدل ٣٪ - مما أحدث ارتفاعا شديدا في معدل البطالة طوال التسعينات، وإن بدأ هذا الارتفاع من مستوى شديد الانخفاض في الأصل. غير أنه يبدو أن نمو إنتاجية العمالة كان مرتفعا نسبيا، أي كان مقاربا للمعدل المسجل في تونس.

وربما يكون عجز التوظيف الموضح آنفا قد تولد عن عدم كفاية نمو الناتج و/أو عن التحيز للاتجاهات المضادة للعمالة في الاقتصاد. ويمكن أن ينشأ هذا النوع من التحيز إذا كانت السياسات تشوّه الاختيارات الاقتصادية على نحو يدعم زيادة الإنتاج كثيف الاستخدام لرأس المال على حساب العمالة. وربما تكون سياسات الإنفاق والائتمان الحكومية في بعض البلدان قد شجعت الأنشطة كثيفة الاستخدام لرأس المال. ولكن على المستوى الإقليمي والاقتصادي الكلي، لا يوجد إلا القليل من الأدلة على وجود تحيز ضد العمالة في الاقتصاد. وبالمعايير الدولية على الأقل، لم يكن التوظيف ضعيفا في المتوسط كأحد عناصر نمو إجمالي الناتج المحلي في مجموعة البلدان السبعة. وكانت مرونة التوظيف (نسبة نمو التوظيف إلى نمو إجمالي الناتج المحلي) ٠,٧ في مجموعة البلدان السبعة - وهي تقريبا نفس النسبة المسجلة في البلدان النامية في نصف الكرة الغربي - مقارنة بمرونة مقدارها ٠,٤ في الولايات المتحدة الأمريكية والبلدان النامية في آسيا (باستثناء الصين) و ٠,٣ في الاتحاد الأوروبي و ٠,١ في الصين (راجع الشكل البياني ٢).

ويمكن استيضاح جوانب أخرى في العلاقة بين التوظيف وإجمالي الناتج المحلي من خلال تتبع التطورات التي مرت بها إنتاجية العمالة. فقد ارتفعت إنتاجية العمالة (مقيسة بإجمالي الناتج المحلي لكل فرد عامل) بوتيرة بطيئة نسبيا في مجموعة البلدان السبعة (١٪ سنويا في المتوسط) مقارنة بسائر المناطق.

ويؤدي انخفاض نمو الإنتاجية بدوره إلى الحد من إمكانية نمو الأجور الحقيقية (أي حدوث زيادة في الأجور بعد حساب التضخم). وتشير الأدلة المتوفرة بالفعل إلى انخفاض الأجور الحقيقية في قطاع الصناعات التحويلية في الجزائر ومصر والأردن خلال فترة التسعينات. ويبدو أن ضعف نمو إنتاجية العمالة كان ناجما عن تباطؤ معدل تراكم رأس المال وضعف نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (أي مكاسب الإنتاجية الناتجة عن الاستخدام الأكفأ لرأس المال والعمالة وعن التقدم التكنولوجي). بل إن نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج كان سالبا

الشكل البياني ٢- التوظيف وإجمالي الناتج المحلي غير النفطي وإنتاجية العمالة،  
١٩٩١-٢٠٠١  
(متوسط النمو السنوي %)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي.  
١ الجزائر ومصر وجمهورية إيران الإسلامية والأردن والمغرب وباكستان وتونس.

في بعض البلدان. وسوف يتطلب الأمر إجراء تحليلات أكثر تفصيلاً للاقتصاد الجزئي لتحديد القطاعات التي كان نمو الإنتاجية فيها بطيئاً، ولكن النتيجة العامة قد تشير إلى زيادة حجم التوظيف القاصر والوظائف منخفضة الإنتاجية.

**... برغم مظاهر التحسن الملحوظة في مستوى التعليم ...**  
ويثير ضعف نمو الإنتاجية خلال التسعينات قدراً كبيراً من الدهشة في ضوء الإنجازات التي حققتها بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مجال التحصيل الدراسي. فعلى الرغم من أن التحصيل الدراسي في هذه البلدان لا يزال أقل مما هو عليه في العديد من البلدان النامية في آسيا وأمريكا اللاتينية، لا سيما بالنسبة للمرأة، فإن هذه البلدان قد خطت خطوات واسعة مثيرة للإعجاب منذ عام ١٩٧٥. ذلك أن

متوسط سنوات التعليم التي يجتاها البالغون في سن ١٥ عاما فأكثر ازداد إلى أكثر من الضعف في كل من الجزائر ومصر وإيران والأردن وباكستان وتونس بين عامي ١٩٧٥ و ٢٠٠٠، في مقابل زيادة متوسطة لم تتعد ٥٠٪ تقريبا في البلدان النامية الأخرى. غير أن عائد هذا الاستثمار في التعليم (محسوبا بمكاسب الإنتاجية) كان منخفضا نسبيا في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على عكس المتوقع. وأحد أسباب ذلك هو عدم توافق المهارات المطلوبة في سوق الوظائف الحديثة مع المهارات التي يوفرها النظام التعليمي. فعوامل الجذب في وظائف القطاع العام يمكن أن تسهم في زيادة عدم التوافق بتشجيع الطلاب على التخصص في مجالات تتيح لهم الحصول على وظائف حكومية لكنها لا تحظى سوى بقدر محدود من القبول من جانب أصحاب الأعمال في القطاع الخاص.

وقد يكون استمرار قوة خلق الوظائف الحكومية، حيث تميل  
**... وقد يكون السبب في ذلك هو هيمنة دور التوظيف في القطاع العام، حيث تميل مكاسب الإنتاجية إلى الانخفاض.** مكاسب الإنتاجية المقيسة إلى الانخفاض، سببا أيضا في بطء نمو الإنتاجية الكلية للعمالة. فالبلدان الثلاثة التي تنفرد بأدنى معدلات النمو في إنتاجية العمالة (وهي الجزائر ومصر والأردن) هي أيضا صاحبة أعلى نسبة للتوظيف الحكومي (أنظر الجدول ٣). وربما تكون ضخامة القطاع العام قد أثرت بدورها على نمو إجمالي الناتج المحلي، حيث تحتم تمويل التوظيف في القطاع العام بفرض ضرائب أعلى أو تخفيض بعض بنود إنفاق أخرى (أكثر إنتاجية) أو بزيادة العجز.

فهل يلزم لإسراع وتيرة خلق الوظائف تشجيع أساليب الإنتاج كثيفة العمالة عن طريق خفض الأجور؟ وهل هناك حدود لسرعة نمو اقتصادات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؟ إن الإجابة عن هذه التساؤلات تعتمد على العوامل المقيدة لنمو إجمالي الناتج المحلي. فإذا كان ما يقيد نمو إجمالي الناتج المحلي هو عدم كفاية الطلب، لا يمكن خلق المزيد من الوظائف إلا بخفض الأجور، الأمر الذي يستحث بدوره مزيدا من الإنتاج كثيف العمالة ومن ثم تخفيض إنتاجية العمالة (أي عدد أكبر من العمالة مقابل نفس القدر من الناتج). وبالمثل، من شأن التقدم التكنولوجي أن يقضي على فرص العمل بما يتيح من إنتاج نفس الكمية من السلع والخدمات بعمالة أقل. ولكن إذا كان الناتج مقيدا على جانب العرض لأن الشركات لا تعتبر التوسع في الإنتاج أمرا

مربحا، فإن التطورات التكنولوجية من شأنها زيادة الربحية، ومن ثم الإسهام في تحقيق مستويات أعلى من الاستثمار والتوظيف والنواتج بدون الحاجة لخفض الأجور بالضرورة.

**إلا إذا تمكنت بلدان المنطقة من التحرك صوب مسار النمو الأسرع عن طريق تحسين الإنتاجية ورفع القدرة التنافسية والاستفادة من نمو التجارة العالمية.**

ويمكن أن تؤدي عدم كفاية الطلب على منتجات أحد البلدان إلى الحد من النمو على المدى القصير إلى المتوسط. ومما أسهم في تقييد النمو خلال التسعينات في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا استنفاد استراتيجيات النمو بقيادة الحكومة، والتي كانت دافعا قويا للنمو في العقود المبكرة، إضافة إلى عدم ظهور تحرك ملائم من القطاع الخاص المحلي ليحل محل هذه الاستراتيجية. لكن الاستفادة من الطلب العالمي بصورة أكثر فعالية كان يمكن أن تعوض ضعف الطلب المحلي - علما بأن التجارة العالمية حققت نموا بنسبة ٧٪ في المتوسط خلال التسعينات. وقد فقدت بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حصة كبيرة في أسواق التصدير على مدى التسعينات مقارنة بغيرها من البلدان النامية. ونظرا لهذا الطلب المحتمل غير المحقق، فمن المرجح أن يظل النمو في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مكبلا بقيود على جانب العرض أكثر منه على جانب الطلب. وعلى هذا، فإن زيادة الإنتاجية عن طريق خفض التكاليف من شأنه أن يحفز الاستثمار والنمو ومن ثم توظيف العمالة.

**يتعين إسرار وتيرة نمو إجمالي الناتج المحلي بنحو ٢٪ حتى يتسنى خفض معدلات البطالة بمقدار النصف على مدى الخمس عشرة سنة القادمة مع مواصلة الزيادات في الأجور الحقيقية.**

ويرتبط حل مشكلة التوظيف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ارتباطا وثيقا بتحسين أداء نمو إجمالي الناتج المحلي. فما هو مقدار الزيادة المطلوبة في نمو إجمالي الناتج المحلي لتلبية احتياجات التوظيف في المنطقة على المدى المتوسط؟ إن خفض معدلات البطالة بمقدار النصف على مدى الخمس عشرة سنة القادمة مع تلبية احتياجات التوظيف للداخلين الجدد في سوق العمل يتطلب زيادة نمو تشغيل العمالة في المتوسط إلى حوالي ٤٪ سنويا في مجموعة البلدان السبعة. هذا وتحتاج مصر والمغرب وتونس إلى زيادة أقل، بينما تحتاج الجزائر والأردن إلى زيادة أكبر. غير أن وتيرة خلق فرص العمل يجب أن تزداد سرعة في كل بلدان المجموعة. ومن شأن تخفيض الأجور الحقيقية أن يسهم في التعجيل بخلق فرص العمل من خلال زيادة كثافة استخدام العمالة في الإنتاج،

وإن كان يتسبب في تكاليف اجتماعية معاكسة. ولتحقيق هدفه خلق فرص العمل وتحسين مستويات المعيشة، يتعين حدوث قفزة في معدل نمو إجمالي الناتج المحلي، ربما بزيادة مقدارها نقطتان مئويتان سنويا عن الاتجاه العام لمعدل النمو السائد في الفترة الأخيرة والبالغ ٣,٧٪ سنويا. وسوف يتطلب الأمر تحقيق زيادة كبيرة في النمو في جميع البلدان باستثناء تونس، وخاصة في الجزائر والأردن.

**إصلاحات السياسة لم النمو؛** لقد بذل العديد من البلدان في المنطقة جهودا لتهيئة المناخ الملائم لاستعادة النمو والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي ورفع مستويات التعليم وفتح الاقتصاد أمام القطاع الخاص والاندماج في الاقتصاد العالمي من خلال التحرير التدريجي للتجارة. غير أن القطاع الخاص لم ينجز الكثير في مسار النمو وخلق فرص العمل، لاسيما مقارنة بالأسواق الصاعدة الأكثر نشاطا.

**تشجيع المنافسة وبناء مؤسسات أقوى يمكن أن يساعد في إطلاق إمكانات الابتكار والنمو.** ويؤكد هذا أن ملكية القطاع الخاص ليست شرطا كافيا لتطور اقتصادات السوق. فلكي يتمكن القطاع الخاص من تعزيز القدرة التنافسية والنمو، يجب أن تسانده أسواق تعمل بكفاءة وتشجع المنافسة وتكافئ الابتكار، بالإضافة إلى مؤسسات قوية تساعد على إدارة التغيير وحل المنازعات بين الأطراف المشاركة في السوق. وفي هذين المجالين، لا يزال الطريق طويلا أمام بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

**المنافسة تخنقها هيمنة القطاع العام والممارسات المضادة ...** ومن الملاحظ في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن هيمنة مؤسسات القطاع العام تخنق روح المبادرة وتكبح الابتكار. وكثيرا ما يكون القطاع الخاص معزولا عن المنافسة بسبب نظم التجارة التقييدية وغيرها من السياسات المضادة للمنافسة. ومن خلال التعجيل بعملية الخصخصة وتحرير التجارة الخارجية وفتح الأسواق المحلية، تستطيع بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تشجيع المنافسة والابتكار، مما يؤدي بدوره إلى دفع عجلة النمو الاقتصادي. وقد تبين من تجارب اقتصادات أخرى أن التحرير يمكن أن يؤدي في البداية إلى فقد الوظائف، ولكن مثل هذه التكاليف الانتقالية يمكن تعويضها بما يتحقق من منافع أكبر على المدى المتوسط.



وتسهم المؤسسات القوية والشفافة بدور مهم في تشجيع المنافسة وتطوير الأسواق. أما المعوقات القانونية والإدارية والمؤسسية فهي تشكل عبئا ثقيلا على القطاع الخاص وغالبا ما تشجع ممارسات التحايل للتربح بدلا من تشجيع روح المبادرة، وبالتالي فهي تضر بالقدرة التنافسية وتحد من النمو. ويبدو أن "الجيل الثاني" من الإصلاحات التي تهدف إلى خلق مناخ للاستثمار أكثر ملائمة للابتكار، والمنافسة هي المفتاح المؤدي لإطلاق إمكانات النمو في المنطقة. وتتضمن هذه الإصلاحات اعتماد أطر قانونية وتنظيمية حديثة لحقوق الملكية والاستثمار الأجنبي المباشر والمعاملات المالية، وإقامة نظم قضائية تتمتع بالكفاءة والاستقلالية، واستحداث نظم ضريبية عادلة وشفافة وفعالة، والغاء التطفل البيروقراطي والفساد.

هل تتميز أسواق العمل في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالمرونة الكافية لتعزيز توظيف العمالة ولكي تتواءم المشاريع مع زيادة المنافسة والابتكار؟ إن هناك أدلة متباينة في هذا الصدد. فالأجور الحقيقية في القطاع الصناعي تبدو مرنة للغاية في بعض هذه البلدان، كما أن القواعد المنظمة لسوق العمل، رغم انتشارها، ليست أكثر شيوعا بشكل عام مما هي عليه في البلدان النامية الأخرى. وفي بعض البلدان، نجد أن القواعد المنظمة لسوق العمل أكثر إلزاما من البلدان الأخرى، وتفرض تكاليف ضخمة على المشاريع العاملة في القطاع الرسمي. وعلى الرغم من أن تأثير هذا الجمود التنظيمي على التوظيف الكلي قد يخففه وجود قطاعات غير رسمية كبيرة،

فإن التشوهات المترتبة عليه يمكن أن تسفر عن قصور ملحوظ في الكفاءة. ومن المرجح أن تبلغ الآثار المعاكسة على النمو والتوظيف أشد درجاتها خلال فترات التحول الهيكلي، عندما يؤثر الجمود في سوق العمل على قدرة المشاريع على التكيف مع أوضاع السوق المتغيرة. ويمكن تحقيق منافع ملموسة في مثل هذه الظروف إذا ما أجريت إصلاحات دقيقة الأهداف في سوق العمل وتم تكثيف المنافسة في القطاع الخاص. وهنا ينبغي استخدام وسائل أخرى لمعالجة الاعتبارات الاجتماعية التي تستند إليها القواعد المنظمة لسوق العمل، كأن يتم

ذلك من خلال شبكة أمان اجتماعي أكثر فعالية لحماية المتعطلين عن العمل.

**ارتفاع معدل التوظيف في القطاع العام ربما كان رد فعل مشروع لضعف النمو في القطاع الخاص، ولكنه يؤدي في نفس الوقت إلى تشويه الحوافز وفرض تكاليف على القطاع الخاص.**

هل هناك تكاليف تتولد عن إبقاء مهمة التوظيف على عاتق القطاع العام؟ إن الدور المهيمن الذي يقوم به القطاع العام في معظم بلدان المنطقة ربما يكون رد فعل طبيعي من السياسة الاقتصادية تجاه ضعف نمو التوظيف في القطاع الخاص، وقد يكون من الصعب تغييره ما لم يبدأ القطاع الخاص في التوسع. وفي الوقت نفسه، تفرض سياسات التوظيف في القطاع العام تكاليف على القطاع الخاص وتشوه الحوافز المعطاة له، مما قد يتسبب في الإضرار بالنمو. وتستدعي هذه الاعتبارات تخفيض التوظيف في القطاع العام بالتدريج. ولما كانت وظائف

القطاع العام تعلق على التحصيل الدراسي أهمية أكبر مما تعلقه على اكتساب المهارات اللازمة في السوق، فإن جاذبية التوظيف في القطاع العام (من حيث الأمن الوظيفي، وكذلك من حيث الأجور الأعلى نسبيا في بعض البلدان) ربما تكون قد أسهمت في عدم توافق المهارات الملاحظ في المنطقة. ويؤدي عدم توافق المهارات بدوره إلى زيادة الضغوط على القطاع العام لاستيعاب الخريجين غير القادرين على العثور على وظائف في القطاع الخاص.

**ضرورة المنافسة وزيادة المرونة في سوق العمل وتقوية المؤسسات في المنطقة لرفع معدلات التوظيف ومستويات المعيشة.**

وينبغي إجراء إصلاحات طموحة واسعة النطاق في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حتى يتسنى لها تحقيق طفرة النمو اللازمة للحد من البطالة على المدى المتوسط. ويمكن تشجيع الاستثمار وتنشيط نمو الإنتاجية من خلال فتح القطاع الخاص أمام المنافسة القوية مع تعزيز المؤسسات الداعمة للأسواق الخاصة. وبالتالي، يمكن تعزيز الأثر الإيجابي على التوظيف من خلال إصلاحات سوق العمل دقيقة الأهداف،

كإضفاء مزيد من المرونة على القواعد المنظمة لهذه السوق حتى تتمكن المشاريع من الاستجابة لإشارات السوق. وفي هذه الأثناء، ينبغي إعادة تشكيل دور القطاع العام ليتحول من مجرد جهة تتعهد بتوفير الوظائف إلى جهة توفر البنية التحتية المادية والمؤسسية السليمة.